

개혁 · 개방 이후 미얀마에 대한 국제개발원조 현황과 시사점

- 오윤아 아시아태평양실 동남아대양주팀장
(yaoh@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1201)

차 례 ●●●

1. 미얀마 원조유입 현황과 특징
2. 원조환경과 미얀마의 수원정책
3. 한국의 미얀마 원조 현황과 특성
4. 전망과 과제

주요 내용 ●●●

- ▶ 미얀마에 대한 서방의 경제제재가 2012년 완화되면서 2013년 미얀마에 대한 국제개발원조가 본격적으로 재개되었고, 미얀마의 개발수요와 국제사회의 관심을 반영하여 당해 대규모 공여규모를 기록하였음.
 - 개발원조 급증의 결과 미얀마가 세계적으로 최상위 수원국으로 부상하게 되었으며, 53억 달러를 공여한 일본이 압도적인 비중의 최대공여국으로 등장하게 됨.
 - 미얀마에 대한 원조규모 급증은 미얀마의 개발수요, 민주화라는 정치적 상징성, 중국의 부상을 둘러싼 지정학적 경쟁 등으로 설명할 수 있음.
- ▶ 한국의 2013년 대미얀마 원조는 소규모이나 향후 크게 증가할 것으로 예상되며, 기술원조(Technical Assistance)에서 두각을 나타내었음.
 - EDCF(대외경제협력기금) 등의 집행 지연으로 2013년 실제 지출액은 미미하였으나 한국의 미얀마 원조는 향후 크게 증가할 것으로 예상되며, 주로 경제부문에 지원이 집중되었고 기술원조에서는 최대공여국이었음.
- ▶ 미얀마는 급증하는 원조의 개발효과를 극대화할 수 있도록 원조 관리능력을 제고해야 하며, 원조급증의 부작용을 최소화할 필요가 있음.
 - 원조의 급증이 '원조의 저주'로 이어지지 않도록 미얀마 정책당국자들의 진지한 고민이 필요하며, 공여국들도 이를 예방하기 위해 적극 협력해야 함.
 - 미얀마의 강화된 협상력이 높은 주인의식과 합쳐진다면 미얀마는 원조운영에 있어 새로운 모범국가로 발전할 수 있음.
- ▶ 대미얀마 공여국 경쟁이 치열해지는 가운데 한국은 책임 있고 차별성 있는 개발협력 파트너로서 두각을 나타내야 하며, 일본 등 다른 공여국들과의 협력을 강화할 필요가 있음.

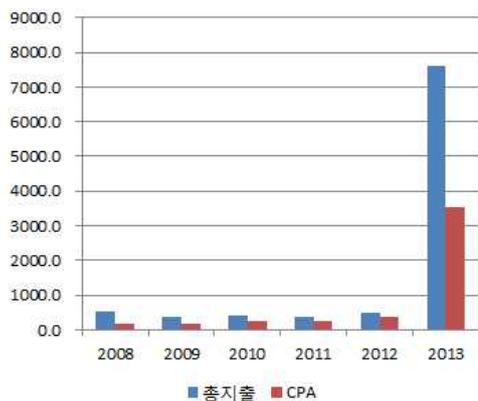
1. 미얀마 원조유입 현황과 특성

■ 미얀마에 대한 서방의 경제제재가 2012년 완화되면서 2013년 미얀마에 대한 국제개발원조가 본격적으로 재개되었고, 미얀마의 개발수요와 국제사회의 관심이 반영되어 대규모 공여가 이루어졌음.¹⁾

- 미얀마는 2011년 테인세인 정부 출범 이후 정치적 자유화와 경제개혁을 단행하였고, 2012년 집중적으로 이루어진 미국과 EU 등 서방과의 관계개선을 통하여 대부분의 경제제재가 완화 또는 해제되었음.
- 총지출 기준으로 미얀마의 원조수원액은 2012년 약 5억 달러에서 2013년 약 76억 달러로 약 15배 증가함.
- 2013년의 수원액 76억 달러 중 일본이 주도한 채무탕감이 39억 달러이기는 하나 채무탕감 등을 제외한 순수 원조로 볼 수 있는 국별프로그램원조(CPA: Country Programmable Aid)의 경우도 2012년 3.7억 달러에서 36억 달러로 약 10배 증가함(그림 1).
- 미얀마에 대한 원조의 급격한 팽창은 같은 동남아시아 내에서 미얀마의 수원국 지위를 단시간에 끌어올려 동남아에서 가장 높은 1인당 원조수원 수준을 기록하였음.
- 미얀마는 2012년 1인당 수원액 9.5달러에 불과해 동남아시아 주요 수원국인 베트남(46.4달러), 캄보디아(54.3달러), 라오스(61.5달러)에 비해 그 수준이 매우 낮았으나, 2013년 1인당 수원액이 73.9달러로 크게 증가함(그림 2).

그림 1. 미얀마 원조유입 추이

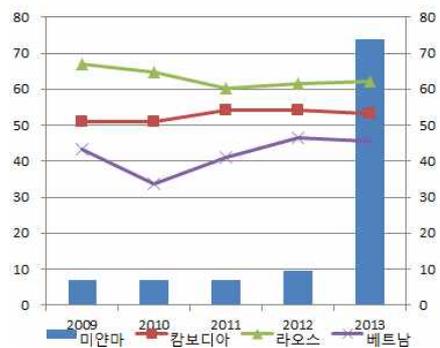
(단위: 백만 달러)



자료: OECD DAC.

그림 2. 미얀마와 주변국 1인당 원조수원액 추이

(단위: 달러)



자료: World Bank.

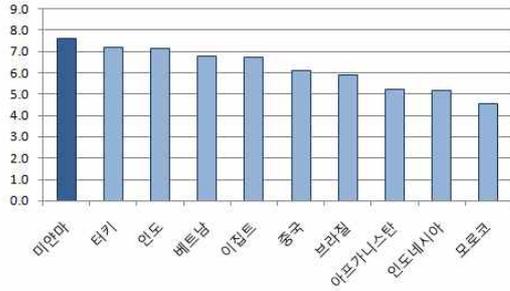
- 이러한 개발원조의 급격한 증가로 미얀마는 동남아에서뿐 아니라 세계적으로 수원국 순위가 급상승함.

○ 총지출 기준 미얀마는 2013년 전 세계 1위의 수원국이었으며(그림 3), CPA 기준으로도 5위를 차지함(그림 4).

1) OECD DAC가 집계한 2013년 데이터가 가장 최근 통계자료임.

그림 3. 2013년 총지출 기준 수원국 순위

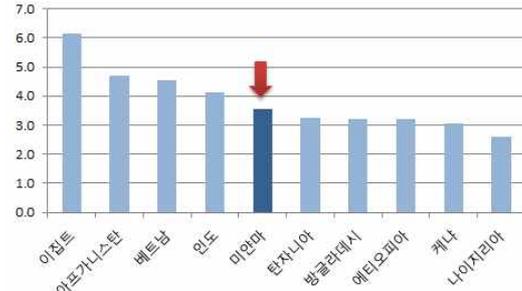
(단위: 십억 달러)



자료: OECD DAC.

그림 4. 2013년 CPA 기준 수원국 순위

(단위: 십억 달러)

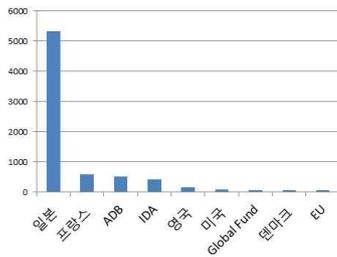


자료: OECD DAC.

■ 공여국 분포를 보면 일본이 압도적인 비중의 최대 공여국으로 등장하였는데, 이는 미얀마에 대한 일본의 높은 관심을 반영하고 있음.

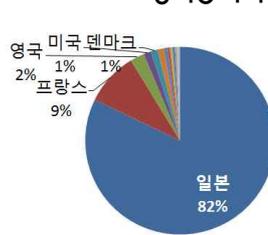
- 일본은 2013년 총지출 기준 53억 달러를 공여하여 공여국과 다자공여기구를 통틀어 전체 공여액의 약 70%를 차지하면서 최대 공여국으로 등장하였고, 양자원조에서는 82%를 차지하였음(그림 5, 그림 6).²⁾
- 최대 다자공여자인 아시아개발은행(ADB: Asian Development Bank)에 일본정부의 영향력이 크다는 점을 고려할 때, 2013년 미얀마 개발원조에서 일본이 차지하는 비중은 사실 더 높다고 할 수 있음(그림 7).³⁾

그림 5. 2013년 주요 공여국 및 기관



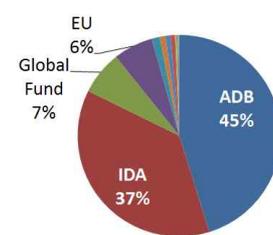
자료: OECD DAC.

그림 6. 2013년 주요 양자공여국



자료: OECD DAC.

그림 7. 2013년 주요 다자공여기관



자료: OECD DAC.

- 2013년 이전에도 일본은 주요 공여국이었으나 최대공여국 지위는 영국, EU와 함께 번갈아 차지하였고, 최대공여국(기구)의 비중은 20%를 거의 넘지 않아 공여국이 비교적 고르게 분포하였음(표 1).
- 2011년 이전 경제제재로 인해 전반적으로 원조규모가 매우 작고 인도적 지원 중심이었기 때문에 공여국 구조에 큰 변화가 없었으나, 원조가 본격적으로 재개된 2013년 이후 최대공여국 비중이 크게 늘어남(표 1).

2) 1위부터 4위까지 일본 69.9%, 프랑스 7.8%, ADB 6.7%, IDA(World Bank) 5.5%의 비중이며, 이들이 전체 공여액의 90%를 차지함.

3) ADB는 1966년 설립 이래 일본정부가 최대주주이며, 일본재무성 출신이 총재를 독점하고 있음.

표 1. 미얀마 주요 공여국 추이(2007~13년)

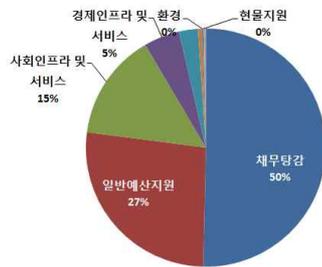
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
총 공여국 수(다자기구 포함)	25	29	30	31	35	35	39
최대공여국(다자기구 포함)	일본	영국	EU	EU	영국	일본	일본
최대공여국 비중(%)	16.2	14.3	20.4	14.6	16.8	15.0	69.9

자료: OECD DAC.

■ 부문별 공여 현황을 보면 전체의 50%가 채무탕감으로 최대이며, 일반예산지원, 사회인프라 및 서비스의 순으로 나타남(그림 8).

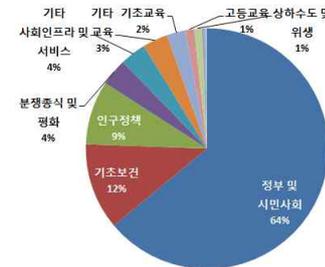
- 사회부문 세분류에서는 정부 및 시민사회 부문이 가장 많은 지원을 받았고, 기초보건, 인구정책이 2위와 3위를 차지하였으며, 소수민족분쟁이라는 미얀마의 특수성을 반영하여 분쟁종식 및 평화 부문이 4위를 기록하였음(그림 9).

그림 8. 2013년 부문별 공여 현황



자료: OECD DAC.

그림 9. 2013년 사회부문 세분류



자료: OECD DAC.

■ 원조의 유형별 배분을 보면 채무구제를 제외하였을 때, 미얀마의 경우 예산지원이 약 65%로 가장 큰 비중을 차지하였으며, 2위는 프로젝트형 원조로 이 두 유형이 전체의 94%를 차지함(표 2).

- 미얀마의 경우 예산지원이 수위를 차지하였는데, 주변국인 캄보디아와 라오스, 베트남의 경우 예산지원은 전체 원조의 0.4~11.3%의 정도이며, 프로젝트형 원조가 압도적인 1위를 차지하고 있음.

표 2. 미얀마와 주변국 원조유형별 배분(2013년)

	미얀마	캄보디아	라오스	베트남
예산지원	64.9	0.4	5.4	11.3
프로젝트형 원조	29.1	78.2	77.1	68.0
비지정 기여, 공동 프로그램 및 기금 지원	5.3	0.0	9.6	1.5
기술원조	0.3	2.1	3.5	0.8
유학생 및 연수생 지원	0.3	2.3	3.6	1.9
행정비용	0.1	0.2	0.0	0.1
기타	0.0	6.5	0.2	16.3
기타 공여국 내 비용	0.0	0.0	0.6	0.0

주: 채무구제 제외.
자료: OECD DAC.

■ 미얀마에 대한 총공여규모의 증가는 공여국, 공여기관, 원조사업 수, 사업규모 등 모든 부분의 증가와 함께 이루어지고 있음(표 3).

- 개혁 직전인 2010년과 원조재개가 본격화된 2013년 수치를 비교해보면, 공여국 및 다자기구가 2010년 31개에서 2013년 39개로, 공여기관은 47개에서 73개, 원조사업은 2010년 1,187개에서 2013년 1,710개로 각각 26%, 55%, 그리고 44% 정도 증가하였음.
- 미얀마 원조에 참여하는 국가와 국제기구들이 늘면서 총 공여의 10% 미만을 지원하는 군소 공여국 및 다자공여기구 수는 27개에서 35개로 약 30% 증가기록하였음.
- 채무탕감을 제외한 개별 원조사업의 규모 중간값은 2010년 약 5만 달러에서 2013년 약 5만 6,000달러로 14% 정도 증가하였음.

표 3. 원조확산 관련 지표(2010년, 2013년)

지표	2010	2013	2010~13년 증감률(%)
공여국 및 다자공여기구 수	31	39	25.8
공여기관 수	47	73	55.3
원조사업 수(개)	1,187	1,710	44.1
군소공여국(10% 미만 기여) 수	27	35	29.6
사업규모 중간값(미달러 2013년 불변가격)*	49,508	56,284	13.7

주: * 채무구제 제외.

자료: OECD DAC 통계정보입력체계(CRS: Creditor Reporting System) 데이터를 이용하여 저자 계산.

2. 원조환경과 미얀마의 수원정책

가. 원조급증 배경

■ [개발수요] 미얀마는 개발수준이 낮아 개발원조에 대한 수요가 높았으나, 그동안 경제제재로 국제개발원조가 정상적으로 지원되지 못했음.

- 1990년대 이후 서방국가들과 일본, 국제기구의 미얀마에 대한 지원은 인도적 지원을 제외하고는 사실상 중단되었고, 2011년 테인세인 정부 출범 이후에도 미국과 서구는 정치개혁의 진전을 면밀히 검토한 후에야 원조를 재개하였음.
- 미얀마의 개발수요는 보건의료와 인적자원 개발, 인프라 확대, 재정 및 금융 개혁, 거버넌스 개혁 등 사회경제 거의 모든 부분에 존재하고, 새로운 원조환경에서 시작된다는 점에서 공여기관에는 사업기회가 높은 신시장으로 간주됨.

■ [정치적 상징성] 미얀마가 체제이행을 경험하는 신생 민주국가라는 점과 야당지도자 아웅 산 수지 의원의 세계적인 인지도가 결합되어 미얀마에 대한 국제원조는 높은 정치적 정당성과 가시성을 갖추게 됨.

- 미얀마가 민주화와 경제개혁을 동시에 추진하면서 미얀마에 대한 지원은 공여국들에 대내외적으로 정당성과 가시성을 주장할 수 있는 좋은 근거가 되었음.
- 미얀마 민주화운동의 아이콘인 아웅산 수지 의원의 가택연금 해제와 하원의원 당선 등으로 상징되는 정치자유화가 국제적으로 집중 조명을 받았고, 아웅산 수지 의원은 국제사회가 미얀마의 민주화를 지지했듯 미얀마의 경제개발 역시 지원해줄 것을 강력히 호소하였음.

■ [지정학적 요인] 일본의 대규모 공여는 아시아에서 중국의 영향력 확대를 견제하고 미얀마에서 전통적 핵심공여국 지위를 회복하기 위한 전략적·지정학적 요인이 강함.

- 일본은 전 세계적으로 미국에 이어 제2위의 공여국이고, 아시아에서 가장 중요한 전통적 공여국이며, 1970년대 말 본격적으로 개발원조공여를 시작한 이후 아시아, 특히 동남아시아에 집중적으로 공여해왔음.
- 1988년 이전 미얀마 군부가 일본과 가진 개인적 인연으로 양국 정부는 매우 긴밀한 관계였고, 이를 바탕으로 일본은 미얀마의 최대 공여국이었으며, 미얀마에 대한 원조수준이 전반적으로 낮았던 2000년대에도 인도적 분야를 중심으로 일본은 이미 미얀마에 대한 주요 공여국이었음.
- 일본은 미얀마에 대한 경제제재가 유지되던 1990년대와 2000년대 미얀마에 대한 원조를 극히 낮은 수준으로 유지하였으나, 미얀마 개혁·개방을 전후하여 아시아에서 중국과의 대결구도가 강화되면서 동남아에 대대적인 원조공세를 펴고 있음.
- 일본은 미얀마에 대한 채무탕감을 주도하면서 2013년 국제개발원조의 재개에 결정적으로 기여하였음.
- 일본은 미얀마가 일본에 지고 있던 약 37억 달러 규모의 채무를 탕감하고 국제기구에 대한 약 9억 달러의 채무 청산을 위한 브릿지론을 제공하여 미얀마에 대한 국제기구원조가 재개되는 데 핵심적 역할을 하였음.
- 미얀마는 2013년 동남아에서 베트남을 제치고 일본의 최대수원국으로 부상하였으며, 세계적으로도 일본의 최대수원국을 기록함(그림 10, 그림 11).⁴⁾

그림 10. 일본의 동남아 후발국 공여 추이

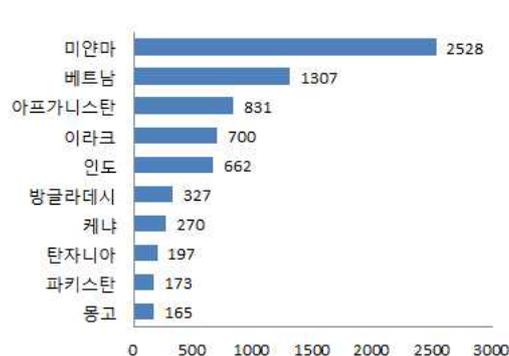
(순지출 기준, 단위: 백만 달러)



자료: OECD DAC.

그림 11. 2013년 일본원조의 주요수원국

(순지출 기준, 단위: 백만 달러)



자료: OECD DAC.

4) 일본이 2013년 미얀마에 공여한 ODA는 순지출기준 기준 자국의 전 세계 ODA 공여액의 25%에 해당함.

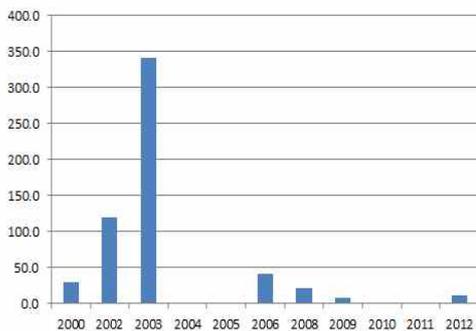
나. 중국의 영향력 후퇴

■ 군사정권 시절 중국은 서방과 일본의 빈자리를 메우며 미얀마의 중요한 경제 파트너로 부상하였음.

- 중국은 1990년대부터 서방의 경제제재로 고립된 미얀마에서 경제적 영향력을 크게 확장하였는데 주요 교역대 상국이자 최대투자국 지위를 유지하였음.
- 개발원조의 경우 정확한 통계는 없으나 언론보도를 기반으로 한 추정에 따르면 2000년부터 2012년까지 약 5억 7천만 달러가 공여되었으며, 에너지 부문에 절반 이상이 지원된 것으로 보임(그림 12, 그림 13)⁵⁾

그림 12. 중국의 미얀마 원조액 추이

(약정기준, 단위: 백만 달러)



자료: AidData-China(<http://china.aiddata.org>).

그림 13. 중국의 미얀마 원조 부문(2000~12년)

(약정기준, 단위: %)



자료: AidData-China(<http://china.aiddata.org>).

■ 테인세인 정부 출범 이후 미얀마에서 중국의 투자와 건설수주 등은 크게 둔화되거나 감소하고 있고, 중국 주도의 대규모 프로젝트는 난항을 겪고 있어 향후 추진 전망은 불투명함.

- 테인세인 정부는 2011년 9월 북부 까친주에 36억 달러 규모로 추진되던 뒷송(Myitsone) 수력발전댐 건설사업을 환경파괴에 대한 우려와 지역주민들의 반대를 이유로 중단시켰음.
- 뒷송댐 건설은 미얀마 최대 하천인 예아와디강 상류에 2009년부터 시작되었고, 중국전력투자공사와 미얀마에너지가 합작투자하였음.
- 중국국영기업과 미얀마군부기업이 합작투자하고 사업규모 10억 달러에 달하는 북부 레퍼다웅(Letpadaung) 구리광산개발사업 역시 주민보상과 환경문제로 인한 반대시위, 이에 대한 정부의 과잉진압 의혹 등으로 난항을 겪고 있음.
- 2014년 7월 미얀마 정부는 중국철로공정총공사가 200억 달러를 투자하여 건설할 예정이었던 서부 여카잉 짜옥퓨(Kyaukphegy)에서 중국 쿤밍을 잇는 1,215km 거리의 철도 건설 역시 중단하였음.
- 중국 주도 대형사업의 중단 이유로는 개발사업에 대한 주민들의 반대 이외에도 미얀마 정부가 개혁개방으로

5) AidData-China는 중국의 개발원조에 대한 데이터를 수집하여 발표하는 연구네트워크로 미국 College of William & Mary에서 운영하며, 언론검색을 통해 중국의 개발원조사업에 대한 정보를 수집하여 데이터화함(<http://china.aiddata.org>).

높아진 협상력을 바탕으로 중국에 보다 좋은 조건을 확보하기 위한 전략을 들 수 있음.

■ 미얀마의 개혁·개방 전후 중국과 일본의 신규투자는 상반된 모습을 보이고 있음(표 4).

- 중국은 2009년부터 2011년까지 미얀마에 총 126억 달러를 투자하여 전체의 약 51%를 차지하는 최대투자국이었고, 같은 기간 일본은 2009년 1,200만 달러 감소로 인해 마이너스 투자를 기록하였음.
- 중국의 신규투자는 2012년부터 2014년까지 약 8억 달러로 급감하였고 전체 비중도 약 6%로 크게 줄어든 반면, 일본은 약 2억 달러로 꾸준히 증가하였으나 여전히 낮은 수준임⁶⁾

표 4. 개혁개방 전후 중국과 일본의 미얀마 FDI 비교

(단위: 백만 달러, %)

	2009	2010	2011	기간 합계	2012	2013	2014	기간 합계
중국	2.5	8,269.2	4,345.7	12,617.5	231.8	56.2	511.4	799.3
일본	-12.0	7.1	4.3	-0.5	54.1	55.7	85.7	195.5
총FDI	329.6	19,999.0	46,44.5	24,973.0	1,419.5	4,107.1	8,010.5	13,537.1
중국 비중(%)	0.8	41.3	93.6	50.5	16.3	1.4	6.4	5.9

주: 회기연도 기준, 중국수치는 홍콩 제외.

자료: 미얀마 국가계획경제개발부 투자기업청(Ministry of National Planning and Economic Development, Directorate of Investment and Company Administration).

■ 미얀마에 대한 중국의 경제적 영향력이 감소하기는 했으나 중국의 대규모 에너지투자사업 중 완성된 사업도 있으며, 중국은 미얀마와의 관계강화를 위해 다각도로 노력하고 있음.

- 25억 달러 규모인 중국·미얀마 송유관 사업은 2013년 완공되어 현재 석유와 천연가스 모두 중국으로 수송됨.
- o 중국·미얀마 송유관은 중국의 해외 4위 에너지수송망이며, 자원확보뿐 아니라 아시아에서 중국의 경제적 주도권 확대, 미국의 영향력 확대에 대한 대응 등 지정학적 의도가 강한 사업임.⁷⁾
- 2014년 11월 중국 리커창 총리의 미얀마 방문 시 양국은 에너지, 농업, 통신, 인프라, 금융 등 부분에 대해 78억 달러 규모의 투자에 합의하였으며, 중국은 2014년 중국으로 수출되는 미얀마 상품의 95%에 해당되는 농수산물과 광물제품에 대한 면세혜택을 발표하였음.⁸⁾
- 중국은 2015년 6월 아웅산 수지 의원을 5일 동안 중국으로 초청하여 시진핑 주석, 리커창 총리와 회담을 가지는 등 미얀마에서 중국의 외교적 위상과 경제적 지분이 축소되는 것을 막기 위해 노력해왔음.

6) 2014년 최대투자국은 싱가포르로 투자규모는 약 43억 달러에 달하는데, 이는 개방과 함께 호텔과 요식업 등 서비스 분야를 중심으로 다국적기업이 싱가포르 법인을 통해 미얀마에 우회투자한 결과로 보임.

7) Sun, Yan(2013), "Chinese Investment in Myanmar: What Lies Ahead?" Issue Brief No. 1, Stimson Center. (September)

8) CCTV(2014. 11. 17), 「중국, 미얀마 상품에 면세 대우」.

다. 미얀마의 수원정책

■ 미얀마는 강대국들의 지정학적 경쟁 속에서 협력국 다변화를 통해 특정 국가에 대한 의존성이나 마찰을 줄이고자 정책적 노력을 지속하고 있음.

- 개혁·개방 이후 미얀마 외교전략의 핵심은 미국과 중국, 일본을 포함하여 어느 한 국가를 고립시키거나 적대시하지 않고 특정 국가의 영향력이 지나치게 확대되지 않도록 조정하는 것이며, 이 전략은 국제원조수원과 운영에서도 채택되고 있는 것으로 보임.
- 미얀마는 정상외교를 포함하여 정부 차원에서 전방위적으로 많은 나라들에 개발협력을 요청했고, 중국과 미국, 일본 등 특정 국가에 편중되는 관계를 구축하지 않으려고 의식적으로 노력해왔음.⁹⁾
- o 미국과 서구, 일본과의 관계가 정상화되면서 이들 국가와 교류가 크게 확대되었으나, 미얀마가 반중국적 입장을 표방하거나 중국의 부상을 견제하는 미국이나 일본의 입장에 동조하는 행동을 보이지는 않음.
- 미얀마의 공여국 다변화 전략은 현재 진행되고 있는 공여국간의 역할분담을 강화할 것으로 보임.
- o 미국과 EU는 인권과 민주주의 신장, 자유언론 확대, 시민사회역량 강화, 종족 갈등의 종식을 통한 국민통합, 거버넌스 개혁 등 정치개혁 분야에 지속적으로 주력하고 있음.
- o 대단위 인프라 투자 및 경제분야 지원에는 일본이 주도적 역할을 하고 있음.
- 이러한 상황에서 최대공여국으로 부상한 일본은 책임 있는 협력파트너의 일원으로서 자신의 역할을 강조하고 있음.¹⁰⁾

■ 중국에 대한 경계에도 불구하고 미얀마는 중국이 핵심적 경제협력 파트너임을 잘 인지하고 있으며, 대외적으로도 이를 강조하고 있음.

- 미얀마는 2005년부터 중국과 양국 군사협력을 강화했으며, 테인세인 정부 출범 직후인 2011년 중국과 포괄적 전략파트너관계(Comprehensive Strategic Partnership)를 수립하였음.
- 테인세인 대통령은 2015년 인도네시아 자카르타에서 열린 아시아·아프리카 정상회의에 중국 시진핑 주석과 만난 자리에서 ‘미얀마는 중국의 일대일로(一帶一路)와 아시아인프라투자은행(AIIB: Asian Infrastructure Investment Bank) 구상을 지지하며, 미얀마가 이에 적극적으로 참여할 것’이라고 밝힘과 동시에 중국이 실크로드기금(Silk Road Fund)을 활용하여 미얀마에 대한 인프라투자를 확대할 것을 요청하였음.¹¹⁾

9) 테인세인 대통령은 집권 전반기인 2011년 5월 중국, 10월 인도, 2012년 1월 싱가포르, 4월 일본, 10월 한국, 2013년 3월 유럽, 뉴질랜드 및 호주, 4월 중국, 5월 미국, 7월 영국 및 프랑스 등을 국빈방문하였고, 또한 미얀마 정부는 대규모 프로젝트 발주나 사업자 선정에 있어 국가별 배분을 염두에 두는 것으로 알려져 있음.

10) Tanaka, Akihiko(President of the Japan International Cooperation Agency), “Keynote Speech,” The 3rd Myanmar Development Cooperation Forum, Nay Pyi Taw, Myanmar. (February 7, 2015)

11) Xinhua(2015), “China Backs Political Solution to Northern Myanmar Issue, Eyes Boosted Cooperation.”

- 미얀마 정부는 이미 개혁·개방 초기에 주도적으로 개발협력체제를 운영하고자 미얀마 정부-공여국협의체를 수립하고 국제협력원칙을 제시하였음.
- 미얀마는 2012년부터 매년 미얀마개발협력포럼(Myanmar Development Cooperation Forum)을 개최하여 공여국과의 협력을 제도화하고 있으며, 2012년 1차 회의에서는 공여국들과 함께 ‘효과적인 개발협력을 위한 네피도 합의(Nay Pyi Taw Accord for Effective Development Cooperation)’를 발표하였음.
- 네피도 합의를 통해 효과적인 개발협력을 위해 미얀마 정부와 공여기관간 상호 책임소재를 명확히 하고 국제원조 원칙을 수립하고자 했으며, 미얀마 정부의 주도권을 확립하고자 하였음.

3. 한국의 미얀마 원조 현황과 특성

- 한국의 동남아 개발원조는 전통적으로 베트남에 집중되어 있으며, 그 외 캄보디아, 필리핀 3개국만 전체의 82%를 차지한 반면, 미얀마에 대한 원조는 극히 미미하였음(그림 14).
- 2013년 한국의 미얀마 공여는 미얀마에 대한 한국의 높은 관심에도 불구하고 총지출 기준 1,200만 달러 정도로 매우 낮은 수준을 보였는데, 이는 약정과 실제집행의 차이를 반영한 것으로 한국의 미얀마 원조 증액의 상당부분을 차지했던 대외경제협력기금(EDCF: Ecomic Development Cooperation Fund) 사업이 대부분 한국 측 승인을 끝내고도 미얀마 측 사정으로 집행되지 않았던 상황에 기인함(그림 15).

그림 14. 2013년 한국의 동남아 공여

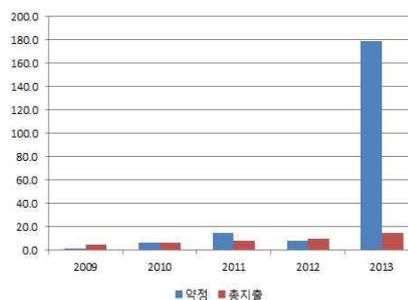
(단위: %)



자료: OECD DAC.

그림 15. 한국의 미얀마 공여 추이

(단위: 백만 달러)

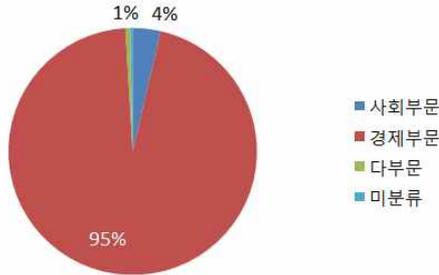


자료: OECD DAC.

- 부문별 공여를 보면 개혁·개방 이후 한국의 미얀마 원조는 경제부문에 집중되고 있음(그림 16, 그림 17).
- 경제부문은 2013년 약정기준으로 95%, 총지출 기준으로는 전체원조의 52%를 차지함.
- 원조 규모가 작음으로 인해 한국이 상위를 점하는 부문은 거의 없으며, 교통과 통신 분야에서 일본에 이어 각각 2위를 차지했으나 1위와의 격차가 너무 크다 보니 실질적 의미는 없음.

그림 16. 약정기준 2013년 한국 주요 지원부문

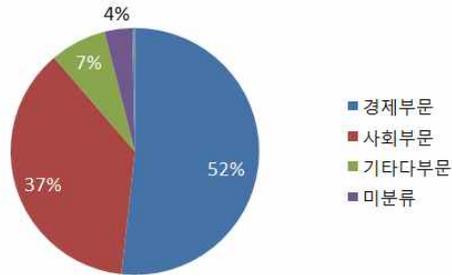
(단위: %)



자료: OECD DAC.

그림 17. 총지출기준 2013년 한국 주요 지원부문

(단위: %)



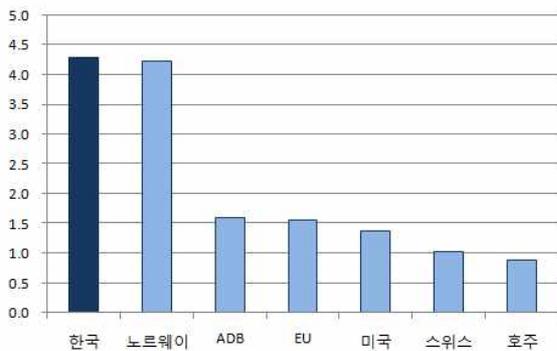
자료: OECD DAC.

■ 원조 유형별로 보면 한국은 2013년 기술원조(TA: Technical Assistance) 형태에서 최대공여국이었음.

- 한국의 기술원조는 비록 430만 달러의 규모였으나 양자 및 다자를 모두 통틀어 원조형태 1위를 차지하였는데, 개발건설링과 전문가 파견 등의 사업 확대에 기인한 것으로 보임(그림 18).
- o 수원국의 역량강화를 위한 사업은 기술원조뿐 아니라 프로젝트형 원조를 통해서도 이루어지므로, TA가 역량강화관련 원조를 모두 포괄한다고는 보기는 어려움(그림 19).
- 원조유형으로서 기술원조에 대한 비판이 많은 상황에서 한국은 다른 공여국보다 기술원조의 비중이 높으므로 향후 운영에 보완이 필요함.¹²⁾

그림 18. 2013년 미얀마 TA 주요 공여국

(단위: 백만 달러)



자료: OECD DAC.

그림 19. 2013년 한국의 미얀마 원조유형

(단위: %)



자료: OECD DAC.

12) 기술원조의 상당부분을 차지하는 공여국 전문가 파견의 경우 높은 인건비로 인해 고비용·비효율적이며, 공여국의 관심사가 주로 반영된다는 비판이 지속적으로 제기되었음(IMF and World Bank(2006), *Global Monitoring Report 2006: Strengthening Mutual Accountability: Aid, Trade, and Governance*, Washington, DC: World Bank).

4. 전망과 과제

■ [향후 전망] 2015년 11월 총선에서 아웅산 수지의원이 이끄는 야당 NLD가 압승하면서 2016년 신정부 집권 이후 미국 등 서방의 미얀마 원조는 한층 더 확대될 가능성이 높으며, 일본과 중국의 지정학적 경쟁 또한 격화되면서 미얀마에 대한 전체 원조유입은 증가세를 유지할 것으로 보임.

- 총선 이후 아웅산 수지 의원과 군수뇌부의 회동이 이어지고 있고 군부가 평화적인 정권이양 의사를 밝히고 있어 2016년 야당 주도로 신정부가 출범될 가능성이 높고 이를 통해 민주주의 체제로 이행할 것으로 보임.
- 향후 집권할 신정부의 성향이 테인세인 정부와 다르기는 하나 경제정책의 기본방향은 크게 바뀌지 않을 것으로 예상되며, 미얀마의 원조수원 정책 역시 크게 변화하지 않을 것으로 예상됨.
- 미국과 영국 등 서방은 아웅산 수지 정부에 대해 전폭적인 지원을 제공할 것임을 밝히고 있고, 국제기구들 역시 차기 민간정부에 대한 기대가 높아 향후 미얀마에 대한 국제원조는 성장세를 이어갈 것으로 보임.
- 중국의 세계전략이 일대일로와 AIBB 등을 통해 본격화되는 시점에 미얀마를 둘러싼 중국과 일본의 경쟁은 보다 심화될 것임.

■ [미얀마의 과제] 미얀마는 급증하는 원조의 개발효과를 극대화할 수 있도록 원조 관리능력을 제고해야 하며 원조급증의 부작용을 최소화할 필요가 있음.

- 미얀마의 흡수능력을 고려하는 개발협력체제의 운영이 필요하며, 미얀마의 개발수요가 높기는 하나 원조를 선별적으로 수원하는 방법도 고려해야 함.
- o 2016년 정권교체를 앞두고 지난 4년 동안의 원조수원에 대한 반성적 평가와 향후 개선방안을 모색할 필요가 있음.
- 원조의 급증이 '원조의 저주'로 이어지지 않도록 미얀마 정책당국자들의 진지한 고민이 필요하며, 공여국들도 이를 예방하기 위해 적극 협력해야 함.
- o 원조급증이 원조의존성을 키우고 정부의 도덕적 해이나 지대추구 행위를 만연하게 하여 민주주의, 거버넌스, 그리고 경제성장에 부정적 영향을 미칠 수 있음.
- 미얀마의 강화된 협상력이 높은 주인의식과 합쳐진다면 미얀마는 원조운영에 있어 새로운 모범국가로 발전할 수 있음.
- o 공여국들의 경쟁으로 미얀마는 수원국으로서 높은 협상력을 갖게 되었으므로 이를 활용하여 원조기관들에 정보 공개를 의무화하고, 필요하다면 공여국 및 원조기관 간 경쟁과 협력을 강력히 유도해야 함.¹³⁾

■ [한국의 과제] 한국은 공여국 경쟁이 치열해지는 가운데 차별성 있는 개발협력 파트너로서 두각을 나타내야

13) 미얀마 정부와 공여국들은 원조사업이 급속히 늘어나면서 생길 수 있는 분절화 문제를 해결하기 위한 조치가 필요하다는 데 의견을 같이 하였음. 분절화의 부정적 영향을 최소화하기 위해서는 먼저 원조의 투명성을 확보하는 것이 필요한데, 이를 위해 온라인 원조정보관리시스템(AIMS: Aid information Management System)을 구축하였고 미얀마는 2014년 국제원조투명성 이니셔티브(International Aid Transparency Initiative)에 가입하였음.

하며, 일본 등 다른 공여국들과 협력을 강화할 필요가 있음.

- 한국은 최근 한국적 발전모델에 기반하여 다수의 개발건설탕과 기술원조 사업들을 미얀마에서 진행하고 있는데, 이 사업들을 통해 공여국으로서 차별성을 확보해야 하는 과제가 있음.
- 압도적 공여규모를 기록하고 있는 일본을 경쟁자로서만 바라보지 않고 협력파트너로 활용하는 관점의 전환이 필요함. **KIEP**